

Welt-Report, März/April 2003, S. 30 – 33.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. – Postfach 1420 – 53732 Sankt Augustin

Zypern

Der Zypernkonflikt – Hauptproblem beim EU-Beitritt der geteilten Mittelmeerinsel

von
Dr. Jürgen Reuter
Nationaluniversität Athen

[Seite 30]

In den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Justiz und Inneres, Umwelt-, Energie- und Sozialpolitik, Telekommunikation u.a. verliefen die Beitrittsverhandlungen Zyperns mit der EU in den letzten fünf Jahren nahezu reibungslos und unspektakulär. Zypern stand bei der Bewältigung der 31 mit der EU zu verhandelnden Kapitel an der Spitze der Kandidatenländer. Die Europäische Union ist zudem seit langem bedeutendster Handelspartner der Mittelmeerinsel: Im Jahre 2001 gingen 55,5% aller zypriotischen Exporte in die EU, und 49% der zypriotischen Importe kamen aus dem Gebiet der EU.

Mit Zypern bewirbt sich darüber hinaus ein wirtschaftlich intakter, potentieller Nettozahler für die Europäische Union. Zypern unterhält gute politische Beziehungen zur Nahostregion und zu den nordafrikanischen Staaten; eine Brückenfunktion könnte die Insel im Dialog mit den Mittelmeerranrainern ausfüllen. Die EU trug diesem Umstand Rechnung, indem sie Zypern als Hauptquartier für den europäischen Nahostbeauftragten auswählte.

In guter Erinnerung ist noch die Bereitschaft Zyperns, im Mai 2002 palästinensische Besetzer der im Westjordanland gelegenen Geburtskirche aufzunehmen. Dies war ein wichtiger Beitrag zur europäischen Vermittlungsinitiative und zur Beendigung der israelischen Belagerung der Kathedrale. *Als künftige südliche Grenzregion der EU* will Zypern darüber hinaus zur Sicherstellung der Unionspolitiken in den Bereichen Justiz und Inneres beitragen. Nicht zuletzt wird die EU nach dem zypriotischen Beitritt über die weltweit größte Handelsmarine verfügen – Zypern besitzt die sechstgrößte Handelsflotte der Welt.

Als Problem rückte allerdings immer wieder die Teilung der Insel ins Zentrum der Diskussion. Auch im vergangenen Dezember (2002) stand der Zypernkonflikt auf der Agenda des Kopenhagener EU-Gipfels. Bereits ein Jahrzehnt zuvor, als die damalige EG-Kommission den zyprischen Beitrittsantrag beantwortete, war vor allem das Zypernproblem ein Stolperstein der Beitrittsbemühungen.

Blicken wir zurück: Im Jahre 1973 trat ein Assoziationsabkommen Zyperns mit der EWG in Kraft. Ziel war die Herstellung einer Zollunion, deren erste Stufe bis 1977 dauern sollte. Diese Phase wurde wegen der türkischen Zypern Invasion und der Teilung der Insel im Jahre 1974 um acht Jahre ausgedehnt. In diesem Zeitraum traten zwei Finanzprotokolle der EG (das erste mit einem Umfang von 30 Millionen ECU, das zweite mit 44 Mio. ECU) in Kraft. Am 1. Januar 1988 wurde die Vereinbarung zur Herstellung der Zollunion rechtskräftig. Für die Zeit von 1989-1994 wurde ein drittes Finanzprotokoll mit 62 Millionen ECU beschlossen. Am 3. Juli 1990 beantragte die Republik Zypern offiziell den Beitritt zur (damaligen) EG.

In einer Stellungnahme (Avis) vom 30. Juni 1993 beschied die Europäische Kommission (damals noch „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“) das Gesuch grundsätzlich positiv. In ihrem Bericht orientierte sich die Kommission an den Kriterien des EG-Vertrages und des Folgerechts, wonach es sich bei den beitragswilligen Kandidaten

- um europäische Völker handeln muss, welche
- die Vertragsziele der EG/EU befürworten,
- den vertraglichen Besitzstand der Gemeinschaft („acquis communautaire“) übernehmen, [Seite 31]
- demokratisch verfasst sind,
- eine marktwirtschaftliche Ordnung haben und
- eine nicht zu geringe Wirtschaftskraft im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten besitzen.

Alle Bedingungen, so die Kommission, würden von Zypern erfüllt. Einschränkungen galten allerdings für den Norden der Insel, wo bis heute erhebliche ökonomische Probleme bestehen. Inzwischen haben die oben genannten politischen und wirtschaftlichen sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ mit dem Inkrafttreten des Ams-

terdamer Vertrags im Mai 1999 im wesentlichen als Verfassungsprinzip Eingang in den EU-Vertrag gefunden (Art. 6 Absatz 1 und Art. 49 EU-Vertrag [konsolidierte Fassung]).

Im Kommissions-Avis des Jahres 1993 waren bereits die zentralen Probleme eines EU-Beitritts Zyperns angesprochen worden. Der Integration in die Gemeinschaft müsse eine friedliche, ausgewogene und auf Dauer angelegte Lösung der Zypernfrage *vorausgehen*. Zudem müsse eine Regelung gefunden werden, welche „die normale Mitarbeit Zyperns im Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaft und bei der ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts im gesamtzyprischen Gebiet“ zulasse (KOM (93) 313, S. 23).

Somit wurde klargestellt, dass *Zypern als einheitliches Ganzes* die Rechte und Pflichten der EU-Mitgliedschaft wahrnehmen und in den Organen „mit einer Stimme“ sprechen müsse. Die Europäische Kommission betonte in ihrem Avis zudem, dass die Union nicht gewillt war (und ist), durch den Beitritt der Mittelmeerinsel die ungelöste Zypern-Frage in die Gemeinschaft zu importieren.

Der von der Türkei besetzte nördliche Teil Zyperns lehnte es ab, dass der EU-Beitrittsantrag im Namen der gesamten Insel gestellt wurde. Der türkisch-zypriotische Volksgruppenführer, *Rauf Denktasch*, hatte wiederholt erklärt, die Einleitung von Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union würde zu einer dauerhaften Teilung der Insel und zur Integration des Nordteils in die Türkei führen.

Diese auch von der Türkei wiederholt vorgebrachte Annexionsdrohung im Falle des EU-Beitritts (eines geteilten) Zyperns steht bis heute im Raum. Die türkischen Zyprer, so *Denktasch*, seien allein unter der Bedingung, dass die „Türkische Republik Nordzypern“ als politisches Gebilde anerkannt werde, bereit, an den Verhandlungen teilzunehmen. Dieser Forderung ist bis heute mit Ausnahme der Türkei kein Staat auf der Welt nachgekommen.

Die EG/EU unterstützte wiederholt und nachhaltig die Bemühungen mehrerer UNO-Generalsekretäre (*Waldheim, de Cuellar, Ghali*) um eine Konfliktlösung, bezog allerdings das Scheitern der Zyperngespräche in ihre Überlegungen ein und wollte den

zyprischen Beitrittsantrag in Abwägung der in diesen Gesprächen vertretenen Standpunkte beider Parteien im Januar 1995 einer erneuten Einschätzung unterziehen. Dies geschah am 26. Januar 1995 mit der Bestätigung, dass Zypern für die Mitgliedschaft in der Union in Frage komme.

Seit Veröffentlichung des Kommissions-Avis bemühten sich Zypern und Griechenland intensiv um die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Der Rat der Europäischen Union beschloss am 6. März 1995, dass spätestens sechs Monate nach dem Ende der EU-Regierungskonferenz (von 1996/97) die Verhandlungen über Zyperns Beitritt zur Europäischen Union beginnen sollten. Diese Entscheidung war mit dem ebenfalls gefassten Beschluss gekoppelt, eine Zollunion der EU mit der Türkei zum 1. Januar 1996 zu vollenden.

Mit der Festlegung auf ein konkretes Datum für den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Zypern konnte Griechenlands Veto gegen die Schaffung der Zollunion EU - Türkei überwunden werden (Agence Europe vom 5./6.2.1996, S. 3 und Die Welt, 9.2.1995, S. 4). Im Gesamtkompromiss war der Beschluss über die Erarbeitung einer „Vor-Beitrittsstrategie“ für Zypern inklusive eines „strukturierten Dialoges“ enthalten - von gleicher Qualität wie bei den ost- und mitteleuropäischen Beitrittskandidaten.

Die ursprünglich von der EG-Kommission hergestellte enge Verbindung zwischen der Lösung des Zypern-Konfliktes und dem EU-Beitritt der Insel wurde 1995 vom Europäischen Rat (Cannes) nicht wiederholt. Der Europäische Rat von Luxemburg (13.12.1997) beschloss schließlich, am 30. März 1998 mit den mittel- und osteuropäischen Kandidaten sowie mit Zypern Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.

Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Zypern, so die damalige Einschätzung des Europäischen Rates, würde positiv zu den unter UNO-Ägide durchgeführten Zyperngesprächen beitragen („Katalysatorfunktion“). Ziel sollte es sein, entsprechend den UNO-Resolutionen eine bikommunale und bizonale Föderation auf Zypern zu etablieren. *Rauf Denktasch* weigerte sich, das von Präsident *Klerides* unterbreitete Angebot, einen Vertreter der türkisch-zyprischen Volksgruppe als gleichberechtigtes Mitglied in das Verhandlungsteam aufzunehmen, zu akzeptieren. Die Europäer kritisierten die Weigerung *Denktaschs*.

[Seite 32]

Im Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit Zypern gab es wiederholt Vorbehalte einzelner EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Aufnahme eines geteilten Zyperns. Auf dem Edinburgher Außenministertreffen wurde am 14. März 1998 beschlossen, die Beitrittsverhandlungen und die Lösung des Zypernproblems voneinander zu trennen. Diesen Beschluss trug auch Frankreich mit, und der französische Außenminister erklärte, dass eine politische Lösung des Zypernkonflikts keine „Vorbedingung für die Einleitung von Verhandlungen“ darstelle.

Der Gipfel von Cardiff (Juni 1998) bestätigte diese Position, doch am 9. November 1998 äußerten vier Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Deutschland und die Niederlande) schwere Vorbehalte gegenüber dem EU-Beitritt eines geteilten Zyperns. Diese Position wurde im Bericht des Europäischen Parlaments (s. EP 229.878/A, im April 1999 angenommen) kritisiert.

Der Europäische Rat von Helsinki (11. Dezember 1999) erklärte schließlich offiziell, dass der Beitritt Zyperns zur EU grundsätzlich nicht an eine vorherige Regelung des politischen Problems geknüpft sei. Allerdings ließ sich die EU noch eine „Hintertüre“ offen: Im Dezember 1999 - die Türkei wurde damals zum EU-Beitrittskandidaten gekürt - betonte der Europäische Rat in Helsinki, „dass eine politische Lösung den Beitritt Zyperns zur Europäischen Union erleichtern wird. Sollte bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen keine Lösung erreicht werden, so wird der Rat über die Frage des Beitritts beschließen, ohne dass die vorgenannte politische Lösung eine Vorbedingung darstellt. Dabei wird der Rat alle maßgeblichen Faktoren berücksichtigen.“ (Europäischer Rat, Helsinki, 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes) Eine uneingeschränkte Zusage zugunsten der EU-Aufnahme Zyperns bedeutete diese Formulierung nicht.

Der Zusatz, wonach der Rat, wenn er über die Frage des Beitritts Zyperns beschließen wird, „alle maßgeblichen Faktoren“ berücksichtigen werde, war Ausdruck der von verschiedenen EU-Staaten geäußerten Bedenken gegenüber einem Beitritt Zyperns ohne vorherige Lösung des politischen Problems. Die „Helsinki-Formel“ war fortan der offizielle Standpunkt der EU. Auf dem Gipfel in Sevilla (Juni 2002) betonten die Staatschefs, dass die EU dem Beitritt einer wiedervereinigten Insel den Vorzug

gebe und die Bemühungen des UN-Generalsekretärs zur Lösung des Zypernkonflikts ohne Einschränkungen unterstütze.

Die beiden Volksgruppenführer wurden aufgefordert, ihre Gespräche zu intensivieren, um die einzigartige Gelegenheit zu nutzen, noch vor dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen eine umfassende Lösung im Einklang mit den relevanten Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu finden. Die EU bekundete zudem ihre Bereitschaft, die Ergebnisse einer umfassenden Zypernregelung im Beitrittsvertrag zu berücksichtigen, wenn diese mit den Grundsätzen der EU in Einklang stünden. Als Mitgliedstaat müsste Zypern „mit einer Stimme“ sprechen und die ordnungsgemäße Anwendung der EU-Rechtsvorschriften gewährleisten. Die EU wollte im Fall einer Einigung einen erheblichen finanziellen Beitrag zur Unterstützung Nordzyperns leisten.

EU-Gipfel von Kopenhagen (2002) und Ausblick

Am 11. November 2002 entschloss sich UNO-Generalsekretär *Kofi Annan* nach langem Zögern, selbst einen Lösungsvorschlag für die geteilte Mittelmeerinsel Zypern zu unterbreiten. Annans Vorschlag (inzwischen bereits zweimal überarbeitet) sieht die Bildung zweier weitgehend unabhängiger Teilstaaten für die türkische und die griechische Volksgruppe vor.

Die Außenbeziehungen Zyperns sollen von einer gemeinsamen Zentralregierung gestaltet werden. Ein wiedervereinigtes Zypern soll *Annans* Vorstellungen zufolge von einer Zentralregierung mit einem Präsidenschaftsrat regiert werden, der sich aus Zyperngriechen und -türken zusammensetzt. Der UN-Plan reduziert das von den Türken kontrollierte Territorium von derzeit 38 auf 28,2 Prozent und sieht die Rückkehr von etwa 90.000 griechisch-zypriotischen Flüchtlingen in ihre alten, seit vielen Jahren von türkischen Zyprioten und türkischen Siedlern bewohnten Häuser vor.

Der Zeitpunkt der Veröffentlichung war gewählt, um Druck auf beide Seiten ausüben zu können, denn nur einen Monat später sollte auf dem Kopenhagener EU-Gipfel (12./13. Dezember 2002) über den Beitritt neuer EU-Mitglieder (und damit zugleich über die Aufnahme eines geteilten oder vereinigten Zypern) entschieden werden. Die EU erklärte damals offiziell die Beitrittsverhandlungen mit Zypern für abgeschlossen

und betonte, die Insel werde in die EU aufgenommen. Die Präferenz des Europäischen Rates lag nach wie vor beim Beitritt eines vereinigten Zyperns.

In diesem Zusammenhang begrüßte die EU die Bereitschaft der Volksgruppen, die Verhandlungen über ein Zypernabkommen auf der Basis des *Annan*-Planes bis zum 28. Februar 2003 fortsetzen zu wollen. Sollte kein Abkommen zustande kommen, dann würde die Anwendung des „acquis communautaire“ (EU-Recht) im Norden der Insel solange suspendiert, [Seite 33] bis der Rat auf Vorschlag der Kommission anders entscheide.

Inzwischen ist bekannt, dass die türkisch-zypriotische Seite, vor allem deren Führer *Rauf Denktasch*, nicht bereit war, den Annan-Vorschlag in Kopenhagen zu unterzeichnen. Als *Kofi Annan* Ende Februar 2003 in Nikosia die dritte Auflage seines Lösungsvorschlages präsentierte, nannte *Denktasch* den Plan eine „Gaunerei“ und einen „Taschenspielertrick“, von Menschen gemacht, die keine Ahnung von Zypern hätten.

Der UN-Generalsekretär stellte damals klar, dass große Änderungen seines Planes nicht möglich seien. Unterdessen demonstrierten im Nordteil von Nikosia zehntausende türkische Zyprioten für eine Lösung und den Beitritt eines wiedervereinigten Zypern in die EU. Der Zyperntürkenführer steht unter massivem Druck seiner eigenen Bevölkerung, die bereits seit November 2002 mehrheitlich für die Annahme des UN-Plans demonstriert. Zudem werden die Zyperntürken in den kommenden Monaten zu den Wahlen gerufen. Die Befürworter einer Verständigung mit den Zyperngriechen könnten dabei als Sieger hervorgehen und alles daran setzen, *Denktasch* zu entmachten.

Im Süden der Insel gilt die Wahl von *Tassos Papadopoulos*, seit dem 1. März 2003 neuer Staatspräsident Zyperns, als Referendum der griechischen Zyprioten, die in großer Mehrheit den UNO-Plan als Ausverkauf ihrer Interessen ablehnen. Die ursprünglich von *Annan* und EU gesetzte Frist (28. Februar 2003) für Verhandlungen ist inzwischen bis zum 10. März verlängert worden. Dann werden sich *Tassos Papadopoulos* und *Rauf Denktasch* im niederländischen Den Haag treffen und erneut beraten. Der UNO-Generalsekretär erwartet dann eine konkrete Aussage, ob sie zur

Unterzeichnung einer Vereinbarung über die gleichzeitige Durchführung der Volksabstimmungen am 30. März 2003 bereit sind, um eine Lösung der Zypernfrage zu ermöglichen.

Beide Seiten sollen sich verpflichten, wie von den UN geplant am 30. März 2003 ihre Volksgruppen über das Friedensabkommen abstimmen zu lassen. Ein vereintes Zypern könnte dann am 16. April den Beitrittsvertrag zur EU unterzeichnen. Sollte es keine Einigung geben, wird im Jahr 2004 nur der griechische Teil der Insel der EU beitreten, und eine Wiedervereinigung würde in noch weitere Ferne rücken.

Annan macht Druck, indem er den ursprünglichen Fahrplan umkehren will: Nun sollen die Volksentscheide durchgeführt werden, auch ohne dass sich zuvor die politischen Vertreter beider Volksgruppen auf einen Lösungsplan geeinigt haben. Sollte die Bevölkerung in *beiden Teilen* Zyperns für den *Annan*-Plan votieren, könnten sich die Politiker dem kaum entziehen.

Ob es dazu kommen wird und ob doch noch ein vereinigt Zypern in der EU begrüßt werden kann, bleibt vorerst abzuwarten. Wegen der Erinnerung an den Bürgerkrieg stehen sich beide Volksgruppen in tiefem Misstrauen gegenüber. Deshalb sind Kernvorschläge im *Annan*-Plan – etwa zur Rückkehr-Begrenzung vertriebener Griechen in den türkischen Nordteil oder zur Abtretung türkischer Gebietsteile an den griechischen Süden – entweder für die eine oder die andere Seite unannehmbar.

Es ist unwahrscheinlich, dass die Zyperngriechen einem Vorschlag zustimmen werden, der in letzter Konsequenz den Vertretern der wesentlich kleineren zyperntürkischen Volksgruppe die Möglichkeit böte, bei Bedarf sowohl die Gesetzgebung als auch die Exekutive des „Gesamtstaates“ zu blockieren, um damit die Funktionsfähigkeit Zyperns zu paralysieren und die staatliche Auflösung einzuleiten.

Aus Sicht der Zyperntürken, vor allem der dortigen Führung um *Rauf Denktasch*, der ihn stützenden türkischen Militärs und Siedler dürfte folgende Maxime gelten: Die Rückkehr eines großen Teils von vertriebenen Zyperngriechen in den Nordteil der Insel und die nach einer Territorialanpassung erforderliche Umsiedlung vieler Zyperntürken und türkischer Siedler in den Norden oder die Türkei scheint nicht oder nur

sehr schwer akzeptabel zu sein. Nachdem in der Republik Zypern der als „Hardliner“ in der Zypernfrage auftretende *Tassos Papadopoulos* das Präsidentenamt übernommen hat, dürften die Aussichten auf eine Einigung mit den Zyperntürken abermals gesunken sein.

Papadopoulos hatte angekündigt, „härter“ als sein Amtsvorgänger *Klerides* verhandeln zu wollen. Ein Ziel von *Papadopoulos* ist es zu erreichen, dass *alle vertriebenen Zyperngriechen* in ihre Heimatchorte im Norden der Insel zurückkehren können. Dem werden sich die Zyperntürken, vor allem die politische Führung um *Rauf Denktasch*, vehement widersetzen. Ohne Einigung zwischen Athen und Ankara, so die weitverbreitete Meinung von Beobachtern auf beiden Seiten der zypriotischen Demarkationslinie, wird es nie eine Lösung geben, denn auf beiden Seiten sind die Positionen zu festgefahren.